

日本における広域行政の問題

池 川 順 子

Problem of Regionalism in Japan

Junko Ikegawa

(昭和40年11月17日受理)

- I 広域行政需要の様相
- II 実践段階の場における問題
- III 「地方自治の本旨」との関連

I 広域行政需要の様相

経済の高度成長政策によって生まれる地域格差の是正、さらにそれを基盤とする経済成長の追求を志向する政治課題として地域開発の問題が採り上げられ、さまざまな施策がなされつつある中で、行政課題としての広域行政論議が、最近具体的な問題として日程にのぼっている。

広域行政の概念自体、現在未だ確立されたものではなく、歴史的にも現時においてもその意義は必ずしも一様ではなく、総理府に設置され、39年9月に内閣総理大臣に答申された臨時行政調査会の「広域行政の改革に関する意見」においても、広域行政の意義に関し、「最近、広域行政に関する論議が盛んになされているが、それらの見解は必ずしも統一されておらず、それぞれの立場からのいわば、個別的な見方や主張がなされているだけで、それらの間に統合化や体系化がなされていない。広域行政とは何であるのか、その意義が確定されていないことからくる混乱がみられる状態にある」となし、その意義を確定する必要を説く。しかしながら更に、「要は広域行政における国家的要請と地方公共団体的要請とを、何によって、またどのような方法によって結びつけるのかの問題にかかっているものと言えよう」となしつつ、国家的要請と地方公共団体的要請とのギャップを当然あるべきことと想定し、「広域行政の問題を地方自治の領域の問題であるとのみ断定することはその一側面を捉えたものに過ぎず、広域行政の問題解決を遅延させるおそれがあるものと思われる。」とする。したがって答申における広域行政に対する姿勢として（a）広域行政の行政課題としての緊急性（b）国家的要請の重視の傾向＝地方公共団体的要請の副次性、といった特色が看取されるのであり、そこにこの答申の現実的性格も存すると思われるが、それについてはのちにふれる。

行政の前提として行政需要が必要であり、したがって広域行政のためには、広域行政需要が前提とされる。広域行政論議が、歴史的にその内容を異にすると同様に、広域行政需要もまた、歴史的にその意味内容を異にするものである。戦時中における国家総動員体制の一環として、昭和18年、地方自治制の改正により、そして多くの勅令、訓令により国と地方公共団体、及び地方公共団体相互間の行政を戦争目的遂行のために強力に統轄せんがため、行政の中央集権体制の強化が計られた。これは区域の改組をその中核的な条件と

は為さずに、市町村、府県の「自治」そのものを否定することによって強力な国家体制としての *centralization* の方向であったが、そのことは区域を中核とする市町村や府県の在り方が、現時における広域行政の問題と密接に結びついているにもかかわらず、なおかつ区域の在り方にとられず、広域行政の問題が、地方自治の否定という形で、それをのりこえて発現する可能性、および性格を内在せしめていることの貴重な教訓を与えるものでもあった。ともあれ、行政の極度の効率化を中核とする中央集権体制を行政需要とするところの広域行政という要求がそこにはきわめて明確に打ち出されていた。

実施段階における行政の広域化の問題は本稿Ⅱ章にゆずることにして、ここでは戦後における府県問題をめぐる動向を対象とし、それは未だ実施段階になく、その方向づけが探られつつあるがゆえになおさら、今後の我が国の広域行政の在り方の方向を示すものとして、広域行政需要の立場から問題にしてみたい。地方行政調査委員会議が、26年9月、府県合同の必要をのべた提案を発表したが、これは国土総合開発法制定後のもので、法の趣旨を反映したものといえるが、総合開発の事務を能率的に処理する見地から200万という人口規模だけを規準として、府県の適正規模を定めようとした点、抽象的、理想主義的にすぎ、格別の結果をみなかったものである。なおこの全国総合開発法にその策定が予定されている、全国総合開発計画は実施以後12年もおくれて、37年10月に閣議決定したのである。それは、高度経済成長政策のための所得倍增計画にもとづく、投資効率中心の、四大工業地帯を連ねるベルト地帯に公共投資を集中するという方式とちがって、経済成長政策を反映しつつも、やはり12年以前制定された国土総合開発法にもとづくものであってみれば、その中心は後進地帯の開発と、それによる地域格差の是正、ということに在り、「所得倍增計画およびそれにもとづく地域開発の諸計画、さらには全国総合開発計画というふうに、性格も方式も異なるもろもろの構想が続出したことは、事態の推移をきわめて複雑なものにした。」¹⁾ といひ得る。そしてまた、その複雑性が、総合開発法の改正、開発計画の手直し、という課題へ発展をみるのであるが、上記地方行政調査委員会議の提案もまた、のちに経済の側からの要求によって、府県合同の構想、およびその根拠の両面において修正を受けざるを得ない性格のものであったのである。

学者グループである地方制度研究会が、30年に発表した「府県制度改革に関する意見」においては、府県の問題に関する配慮として、「過渡期に現われる欠陥のみに着目して、府県の官治化、強力な官治的道州制という性急な議論を主張すれば、発足しはじめたばかりの市町村の自治が官僚統制の下に抑圧されるのみならず、敗戦という大きな犠牲を払って、日本の復興のために建設しつつある国の民主体制そのものを崩壊に導くおそれがある。」と取り扱いの慎重さを要望し、そしてまたそのために「穏当な」見解としての評価を受けている。しかしその「基本方針」において、「広域行政の必要に応ずるため、現行府県の区域等による制約を是正する措置を認めること」となすが、しかしそこに言うところの「広域行政の必要」とは具体的に何であるのか明らかでなく、当然の前提として、問題以前に解消して了っているのである。またその「改革要綱」においても「府県がその広域機能を行うために、現行区域で不十分な場合には、(1) 府県相互の協力機関を設置する(2) 必要な場合、個々の府県は現行区域の変更を行う。」としているのであるが、いうところの「広域機能」とは何であるのか、またいかなる理由でその機能が必要とされるのか、

はのべられていない。諮問機関としての性格はもたず、実際行政に直接的影響をもつものではないとはいえ、その提案の内容自体にも、行政需要の立場からの明確な広域行政の位置づけがなかったといえるのではなからうか。

第四次地方制度調査会の「地方制度の改革に関する答申」による「地方制」案と、数府県の「合併」案は中央集権体制を志向する、行政の合理化、効率化をその広域行政需要とするものであった。それは官治的道州制、そしてまた、戦争後の知事公選制をはじめとする、一連の府県の制度に関する改革を国との共同関係から問題とするなど、その反「地方自治の本旨」の性格に因り、多くの学者、世論、そしてまた都道府県の反対を受けた。かかる多くの反対を一因とし、また一面では、行政の効率化＝中央集権への傾斜、という抽象的な標目がかかげたために、具体的な広域行政需要との関連における位置づけが不足し、今日この答申は多くの場合に引き合いに出され、抽象的な府県制度の在り方が云々される場合に問題にされるのであるが、当面、顕在的にはその限りの意義しか持ち合わせていない。それは自治体の合併や、単位の編成替え、とくに府県のそれは、行政の統合化、合理化、効率化、といった目的理的理論のみでは、具体的実行要因として不充分であることを示した結果になった。しかし、かく言うことが、第四次地方制度調査会の答申が、今日全くその意義を失い、完全に過去の遺物化したことを意味するものではない。道州制にたつらなる府県の広域的在り方は、現時における府県論においても決して見失なわれた目標ではなく、具体的実行段階においては実践性が少い、ということが認識され、方法論的反省が加えられてきたことを意味する。換言すれば、行政課題は経済課題によって遂行される、という実証として我々はこの行程を受けとめることが出来る。

40年9月9日、第10次地方制度調査会による「府県合併に関する答申」が出されたが、これは府県合併の意義、方法に関し、もっとも今日的な性格を、即ち今日の実践的性格を備えたものとして注目されねばならないものである。広域行政需要の立場からこの答申を概観すると、それは「第二・合併を適当とする規模条件」の項目中に端的に表現されていると思路するが、そこには4標目がかかげられ、「自然的、社会的、経済的に一体性のある区域、または将来一体性のある区域として発展する可能性の強い区域であること」「土地利用、水資源の開発、施設利用等、広域的な行政処理を必要とする事項について、一体的に考慮すべき区域であり、かつ効果的に機能を発揮し得る区域」「一体的な行政管理が可能な区域」「関係府県間の格差は正に寄与し得るもの」とある如く、政治課題、経済課題としての地域開発を前提とし、それを推進する意図をもつ区画設定を志向するものである。策定された全国総合開発計画、新産業都市建設促進法による指定都市の計画、あるいは工業整備特別地域や、さらにそれに準ずる工業地帯の建設、そうしたもろもろの地域開発計画を行政区域としての府県の立場から集大成するための配慮ということが、きわめて明確に打ち出されているのである。これは行政事務再配分に関する、第9次地方制度調査会の答申における「府県の自主的合併は望ましい」という要望事項の上にたち、府県問題プロパーに関し発展させたものであるが、この答申を出すに際して、その第一小委員会が2月始めおよび3月下旬の2回にわたり、それぞれ阪奈和、東海両地区の現地視察を行っている。そしてその目的とするところは、「合併問題の審議にあたり、阪奈和、東海両地区につき、その実態を調査し、今後の審議に資する」ことにあり、現地では関係6府

県の知事、議会関係者、管下市町村、商工業界、農林業界、労働組合、婦人団体、青年団体、言論界などの代表者の意見をひろく参集した²⁾点にてらしても、この答申の性格が明らかとなる。それは合併の条件の整った府県から順次合併する、換言すれば府県に関する広域行政需要の大なるところから合併を推進せんとする、この答申の具体性、実践性が看取されるのである。なお答申は「合併の手続方法」において、そこで予定する多くの措置については、「府県合併特例法（仮称）のような形式によることが適当である」となすのである。それに関しては39年4月8日、非公式に発表された「都道府県合併促進特別措置法案要綱」によると、「都道府県が、社会及び経済の発展に即応して、総合的な行政を広域にわたって合理的に処理し」と法案の目的をかけた、社会開発及び地域経済開発をその風土となしているのであるが、そこで将来、定立を予想される「府県合併の特例に関する法律」（仮称）なるものは、この法案要綱および、第10次地方制度調査会答申の路線に乗ったものであろうことは、当然予想されるところである。そして合併問題の今後の見通しとしては、被調査地区である阪奈和、東海両地区が自治省の指導のもとに、その実現はともかく、具体的な歩みを進めることになろうと思われる。

さて本稿冒頭において、その性格の一端について触れた臨時行政調査会の答申では、きわめて明確に広域行政需要についてふれている。そこには高度経済成長政策の課題である地域開発が、広域行政需要として明確に位置づけられている。「特に問題とされる広域行政需要」として、「急激な経済成長は、産業間格差、所得格差、地域格差等各種の不均衡を顕著にしたため、格差是正の要求が強くなってきた。特に後進地域の開発の問題として、過大都市問題の解決とともに、国全体の均衡のとれた発展をめざす広域行政に課せられている問題の焦点になっている。地域開発が広域行政需要として特に問題とされているゆえである。」とのべる。そして広域行政における区域設定基準として、個別行政機能を主とする特別行政区域制をとらないとすれば、全国総合開発計画における地方区分をとることが最も現実である。となしつつ一方、府県の問題については、合併条件の整っている団体に限るべきであるとなす。そして府県合併が実現したとしても、そこにおける広域行政の問題が自己完結的に処理しうるものではなく、国との関係、隣接地域との関係の問題が残ри、「合併方式には最初からその適用事例と効果に限界がある」となし、さらにその具体的方式についてふっている。そしてまた一方、国の広域出先機関の合理化方式として、「地方庁」の設置構想についてふれるなど、府県の問題もそのレベルでのみ考察しないで、他の機関、他の制度との有機的関連において位置づけようとする等、広域行政需要としての地域開発の立場で総合化された提案がなされているのである。ところで地域開発とは、経済開発と社会開発が、均衡のとれた関係において推進さるべきであるとなしつつも、この答申はその点については、どういう立場をとっているのだろうか。経済開発優先の立場に立っているように思われる。高度成長政策を維持するため、社会保障という行政需要に対する行政供給が不足がちな実情である、という批判を加えつつも、一方においては次の如く表現するのである。「各国における経済・社会の発展段階と地域開発における課題の相違もあり、わが国の社会、経済および行政等の現実からみてその実施にあたっては、漸進的に広域行政の対象範囲をしぼる必要があるものと思われる。」となし、経済開発を中心として、これをささえる最低限の社会開発の面を取り上げている。そして更

に社会面での開発と共に「直接・人間の能力と福祉の向上をはかる施策が地域開発の中心課題となってくるものであり、先進諸国においてはすでにこれらの段階に達している。」という表現で結ぶ。そこでは、地域開発は我が国においては第一段階として先づ経済開発、第二段階として社会開発という図式が、現実的であるとして定義されているのである。そしてまた現実にもわれわれをとりまく地域開発の実相は、経済開発優位のものである。「地域開発」なる語は、ふつうわれわれにある一つの対象の経済的、工業化的側面を、そして「広域行政」といえば、その行政的側面をイメージに描くほど、両者は密接な関連性においてとらえられる。その関連がまさしく臨時行政調査会の答申において位置づけられているのであり、その限りにおいて臨調答申の広域行政にかかわる態度は、現実性と説得力を備えているといい得るのであり、したがって今後、地域開発を要因とする広域行政の問題が、その目的性格のゆえに、「地方自治の本旨」の立場から十分な監視を必要とする理由もそこにあると思われる。地域開発といい、広域行政といい、それ自体は一個の抽象概念であるが、正義や善とことなり、それ自体としては価値評価の対象とはならないものであろう。しかしその目的性、およびその指向過程において現われつつある様々の問題を総合的に分析することによって評価を加えねばならないであろう。ましてまた、現実には施策されつつある地域開発が、一方的に経済開発面、とくに工業開発面のみが、推進され、社会福祉を含む社会開発が置き去りにされたために、それ自体、後述の如く批判されるべき性格をもつとはいえ、社会開発懇談会による中間報告が、経済開発のひずみ是正という形で、その修正的な意図をこめて発表されざるを得なかった事情もそこにあることを考察すべきであろう。

39年7月3日提出された憲法調査会の報告書によれば、改憲論、改憲不要論いずれにおいても、道州制に対する見解がかなり顕著である。特に改憲論においては、道州制を設けることができるようにするために地方公共団体の種類およびその長の選任方法を明確にする規定を設けるべきであるとする見解が多いが、改憲論者の広瀬委員は、「国力の総合的なかつ能率的増進の必要、道州制等による広域行政への高度の要請」の理由によって、地方自治面での改憲の根拠となすのである。ついでながら改憲不要論者である高柳委員によれば、「高度に工業化された現代のわが国の社会においては、地方公共団体の単位、国と地方公共団体の権限関係等を憲法で固定化させることは、特に経済的理由等から不当である。」となし、「解釈運用の妙」を期待するのである。そしてさらに「都道府県を廃止して道州を設けるべきか、それとも現在の単位を維持した上で地方公共団体との協力体制を促進すべきか等の問題は憲法の問題ではなく、法律によってどのようにも決定しうることである。」とのべられる。改憲をまたずとも知事公選制を任命制に変え得るとなす理論が堂々といわれる現在、区域の問題にそのような解釈がなされ、「地方自治の本旨」に抵触しない、という理論が行われても、あえて奇異な感を抱くのは不当であろうか。憲法第9条をめぐる戦争と平和の論争と同じく、憲法第8章をめぐる中央集権化と民主主義—地方自治擁護の論争が、現行憲法体制の中で行われ、憲法体制を内部より変質せしめる論点とされているゆえんであり、そしてまた調査会の中の改憲不要論の限界を象徴的に示す素材でもあるといい得よう。ところで憲法調査会の報告書にあらわれた道州制への傾斜は、現時点における諸答申や理論にみられる、府県合併問題を含む広域論と趣を異にしているの

であり、抽象的中央集権化の路線を意味するものであり、きわめて具体的斗争課題であるところの現時における経験主義的広域実践の方向とは質的な差がみられるのである。第四次地方制度調査会の答申にあらわれた、官治的道州制ともいうべき「地方制」案は決して死滅したのではない、とさきにものべたとおり、それは実践過程としては具体的な形態をとりつつ、やがては抽象的命題であるところの中央集権体制（new centralization）への段階的な手段としての任務に切り替えられていたのである。したがってこの場合、国家の最高法規としての憲法においては、抽象的・原則的命題に対応するものとして道州制が復活するのはけだし必然であるとも言い得よう。そこからまた逆に現在、志向されている府県等の取り扱いの性格も判断、評価されねばならないものと思われる。さきに引用した高柳委員の見解にみられたように、「経済的理由」によって地方公共団体の問題を固定化せず流動的に看よう、という提案は、ある意味では地域開発の立ち場が、集権体制としての道州制への過程であることをきわめて本質的に把握している発言とも言い得ると思われる。

以上は「広域」の対象を府県を中心にしてのべたのであるが、現時言われているところの「広域」はそのような限定的なものでももちろんない。先にもふれたように、その意義においても、またその対象区域においても相対的な概念である。しかしながら、広域行政および地域開発について、さまざまな評価がなされつつあることを考えれば、地域開発の立場からみると、地域の問題を国家的立場でとらえる場であり、地域に重点をおいていうと、「地域開発戦略的地域区分として採り上げる地域」³⁾であり、したがってそれは相対概念＝斗争概念ということになるであろう。このように広域行政が斗争概念であるならば、その行政需要の中核をなす地域開発は斗争目標としての本性を具有することになる。それが斗争目標であることの実証は、「広域」的処理の実践を遂げつつある合併市町村、新産業都市の被指定地域および工業整備地域、首都圏等の現状況およびその問題点をみることによってあきらかにしたい。

注

1) 都市問題講座1巻, P. 226

2) 時の法令514号

3) 自治研究40巻6号「広域開発における広域行政の問題」(津吉伊定), P. 60

II 実践段階の場における問題

40年7月23日、先にもふれた「社会開発懇談会中間報告」が発表されたが、日本においてこの問題がとりあげられるようになった理由として、「高度経済成長がもたらしたひずみが顕著になるとともに、その成長過程において公害をはじめとする国民生活環境の悪化が放置できなくなったからである。」とのべている。高度経済成長を指標とした池田内閣に代って、そのひずみ是正のために安定成長をかかげる佐藤内閣の方針に呼応するものといえよう。さらにこの中間報告は従来の地域開発政策を批判し、「これまでの地域開発においては、経済開発中心主義によって、社会開発施策は圧迫され、後まわしにされるのを常とした。この誤りを繰り返してはならない。そして後まわしにされた社会開発は、地域住民の福祉をそこなうだけでなく、経済開発自体にとってかえって高価につくことを認識し

なければならない。」となし、その方法に関する批判がのべられているのである。この報告を楽天的に受け取った解釈として、先進国の場合、テーゼとして経済開発があり、アンチテーゼとして経済開発の社会的病弊を除去・治療する社会政策もしくは厚生福祉政策があり、両者のアウフヘーベンとして社会開発があるのだから、という考え方もみられるが、¹⁾そしてまた臨時行政調査会の答申もこうした経済開発、社会開発、地域開発という弁証法を採用しているかの如くであり、そしてまたこの中間報告自体、アウフヘーベンとしての任務を自認しているかの如くであり、したがって「ひずみ」そのものは総合開発の立場からは *necessary evil* であるとする認識があるようであるが、国家論的には福祉国家論を、政策的には福祉行政をその背景として推進された地域開発であってみれば、「社会開発」の立場でひずみは正がいわれるということは、経済開発の立場、および社会開発の立場が両者共に検討を要するものとして認識されなければならないことを意味する。

日本の地方自治行政が、行政制度の面から改められるべきか、地域の経済合理化を先にするか、の二者択一を迫られる段階を迎えるにあたり、府県合併問題が長期にわたり、前者の道を志向し、近時にいたり後者の立場による「合理化」が重視されるようになった感があり、経過的には低迷しつつその方向づけが進行してきたのであり、その経過の低迷のゆえにこそ、その現実的な実施にはなおいくたの問題が予想される側面もあるのに比し、府県以外の「広域」問題は、その経済性、合理性、即ちその具体的斗争性のゆえに、その急速な実現がはかられるつつあり、ひずみ問題もまたその面において出てきたと言えよう。

わが国においては戦後、特に28年、町村合併促進法にもとづき、全国的規模で市町村合併が推し進められてきたのであるが、31年、新市町村建設促進法、37年、市の合併に関する特例法、さらに今年48国会で、市町村合併の特例に関する法律、と市町村合併プロパーの法制化を進めてきたが、一方37年、新産業都市建設促進法や、39年の工業整備特別地域整備促進法の如く建設の手段としての合併法制もみられるのは周知の如くである。3年間の限時法という性格をもった町村合併促進法にもとづき、市町村数の大量の減少をみ、さらに36年6月29日を限時とする新市町村建設促進法により、町村合併促進法にもとづく合併にもれたところの未合併町村の合併が推進された。これらいわゆる全国的な計画のもとに合併が行われたために減少した市町村数は以前の約3分の1になったといわれる。その後は一律の立場にたつ合併ではなく、北九州市等の、市の合併の特例に関する法律による合併、新産業都市建設促進法や、工業整備特別地域整備促進法における市町村合併についての特別措置にもとづいての合併、あるいはその予定がみられるのである。36年段階までの市町村合併の要因は、町村合併促進法1条にみられる如く、「町村が町村合併によりその組織及び運営を合理的且つ能率的にし、住民の福祉を増進するように規模の適正化を図ることを積極的に促進し」とある如く、基礎的地方自治団体としての市町村が、行政の合理化、効率化という目的で、内閣総理大臣の勧告、財政援助に関する国の特例というような、国の立場から一律的に推進されるのであった。その性格は若干ちがうとはいえ、これはあたかも、府県の問題が、行政の合理化、効率化という視点において把握されていた時期に対応するものであり、注目すべき観点である。

新産業都市建設促進法23条にいうところの「新産業都市の一体的な建設を促進するた

め、新産業都市の区域の一部をその区域とする市町村は、市町村合併によりその規模の適正化ならびにその組織及び運営の合理化に資するよう配慮」する立場からの合併の方向は、それは法1条にいうように「産業の立地条件及び都市施設の整備」による「その地方の開発発展の中核となるべき新産業都市の建設を促進する」という、この法の目的そのものから出てきたものである。それは新産業都市建設体制下における、即ち経済成長過程における合併は、産業開発というより具体的、斗争的性格を帯びたものとして、登場してきたのである。そしてその立場からの合併や、合併の予定が日程にのぼっている。そこには、新産業都市の建設をスムーズに行うためには合併は至上命令とまではいなくても、半ば当然のことであるという認識があるように思われる。ここにおける広域行政需要は、新産業都市建設という形をとったところの地域開発であり、即ち大規模な産業基盤の強化を合理的に行うための手段・方法として広域行政の必要が明らかにされる。

基礎的行政単位としての市町村の合併が、産業基盤充実の目的で「自主的」に推進されつつある時、それに対応して、府県合併が道州制としてでなく、関係府県の「自主的」合併をとるという方向が各種答申で打ち出されつつあるということは、今日の広域行政の要因をきわめて明らかにするものである。そしてまた一方、かかる形での現実的市町村の合併が、また府県合併を推進するための積極的要因を既成事実としての形で作り出してゆく因果関係も見落してはならないであろう。抽象的な府県問題の取り扱い、即ち道州制の方向、そしてそれは地方自治における中央集権の方向でもあるが、それが初期の府県問題を支配しつつも、目の目をみずに、現在においては、市町村の広域行政と密接な関連をもちつつ、府県「合併」という方向をとりつつある。それはまた将来における現行府県制度の根本的改組＝道州制という構想が、「大きな抵抗もなしに世論に受け入れられる素地が得られる」⁹⁾ ことにもなるであろう。

本年5月20日、新産業都市建設及び工業整備特別地域整備のための財政上の特別措置に関する法律が公布即日施行された。この法律の骨子とするところは、その「実施の概要」を含めて、都道府県については地方債の充当率の引き上げ、及びその利子の一部補給、市町村については国庫負担率の引き上げであるが、その適用年度を両者とも40年度より50年度までとなし（新産業都市及び工業整備特別地域の基本計画の樹立年度に対応したもの）利子補給に関しては55年度末までとなし、投資効果の実現による、地元地方公共団体の財政力の向上を期待する配慮がそこに見られる。しかしなおかつ、この財政措置が充分なりや否やの懸念はぬぐいがたく、衆議院地方行政委員会の付帯決議（40年4月27日）において、本法による財政特別措置は、「地元負担を賄うに不充分であるおそれがあり」、国庫補助の引き上げ率、道県に対する特別措置等につき、なお検討し、実情に即応する改正を要望しているのである。また一方、地方債の枠の拡大、償還年限の延長、利率の引き下げの方向を決議しているのである。なお5月13日の参議院地方行政委員会も同様の内容の付帯決議を為している。というは新産業都市建設体制が、地方財政の過大の圧迫によって成り立ち進行する過程において、さまざまな障害を生じていることは多くの事実が示しているのであり、新産都市の指定を受けんがために、工場誘致計画が、先物買いという犠牲的な形で行われ、多くは臨海工場地帯型の莫大な地方財政の投入という形で推進された。そのための地域住民の負担増とか、あるいはコンビナートの予備的候補地の形としての据

え置き、そのための投下資本回収の展望に対する懸念、あるいは独占企業の内部矛盾にもとづく対立、不況による系列会社の倒産等により、企業の側からの進出の見合わせ、あるいはコンビナート建設による公害の発生、そうした要因が重複して新産都市の計画そのものに対する離反感情、というように「建設」途上のさまざまな悪条件が生まれてきた。それは倉敷、富山、その他多くの新産都市の中核において見られる現象であり、そしてまた新産都市ではないが、近畿圏における堺・泉北臨海工業地帯の最近の情勢が、大阪府財政にとって深刻な問題となっている事態等、地域開発、工業開発が、ようやくその反省期を迎えつつある感が見られる。この「財政特別措置法」はかかる情勢を背景としての立法的配慮となって結実したものと思われるが、この法自体、一見してきわめて「確信の薄い法」たる性格を有っている感がする。というのは、法内容の流動化の予定に満ちている、という点においてであり、そしてまた、それ自体の矛盾的性格においてである。即ち委員会の決議では、「これらの事業の実施は本来国の事業の一環である」と位置づけ、国庫補助の引き上げ率について検討を加え、先行投資を必要とする工業用水道事業や、上水道事業等は特別措置の対象となし、あるいは、企業に対する水資源の確保をめぐる強い配慮の反面、一方では地方債の枠の拡大も同時に志向する、ということの分析は是非とも必要である。即ち、社会開発懇談会中間報告における、ひずみ是正という外面的な意図と同じように、この「新産・工特財政措置法」も、実施段階における地域開発のための、広域行政としての新産体制の地方財政面における、ひずみ是正ということを一応配慮しつつ、なおかつ地方債の枠の拡大という形をとった地方財政への依拠の側面をも同時に拡大する方向を併っていることを合わせて評価せねばならないと思われる。建設事業の推進＝地方財政への寄与という感覚を国も地方もぬぐい切れないところからくる「受益者負担」の思想である。

44団体の競争から13団体の指定が生まれた当初の、38年7月の閣議決定の計画に比して、39年末の新産都市建設基本計画は関係知事の提出にもとづき総理大臣の承認を受けたものであるが、それは高度成長から安定成長への政策ターンを採り入れて、計画の5年延長、鉄鉱・石油等重化学工業コンビナート重点の修正といった、日本経済の矛盾と不安定性を反映した修正がみられる。しかし、国直轄事業、市町村事業、県事業、その他事業の立場からの財政負担が予想され、直轄事業に対する地元負担、逆に県市町村事業に対する国庫補助という関係はあるにしても、計画にもとづく各地域の地方自治体の財政負担は半分に近く、その他先行投資による負担を加えれば莫大なものといわれ、「現状のままでは新産業開発都市の開発に応じて赤字が減少するのではなく、むしろ赤字が増大する公算が大きい」³⁾ という見方が大きくなってきた。

40年から実施段階に入った新産都市建設の現実の実施の先行投資によるひずみ、それはまた新産都市指定計画前後からの経済そのもののひずみでもあるが、その修正の上に立つ、39年来の新産都市建設基本計画を、有効に推進するために、新産推進団体当局関係者から待ち希まれていた「新産・工特財政特別措置法」であってみれば、それは期待通りの今後の有効な運用が希まれるものでなければならないのは当然である。しかるに、40年度の「地方債計画」を策定するに当たっての基本方針の一つに、「新産業都市等の建設促進等による地域開発の推進」ということがあり、新産都市等建設事業債の新設、地域開発事業

債、その他の増がみられる。新産・工特地域における市町村に対して前記財政援助特例法による国庫補助金のカサ上げが行われるが、起債についてはケース・バイ・ケースの措置をとることになるという。⁴⁾ なお臨海土地や、内陸土地の造成を目的とする地域開発事業債もその運用により、実施段階に入った新産都市建設に一定の役割りを果たすことが予想される。新産・工特財政特例法の付帯決議の先にのべた如く「地方債の枠の拡大」という要望は現実にその方向へ進行しているが、そして又その需要を反映して地方債計画外の起債許可が大巾に実行されている実情だといわれ、かかる全般的な枠の拡大の中で、たとえ年3分5厘以上の利子補給が行われたとしても、それは投資効果の顕現、利潤回収を前提としてのみ展望があるのであり、その点では地方財政の側から決して確信の持てる要因ばかりではなく、「本法による財政特別措置は」「なお不十分なおそれがあり」カサ上げや、償還期限延長、といった糊塗的な手段でいいのか、それは新産建設の側から、地方財政の側からともに持たれている不安でもあろう。新産建設実施の段階で出て来た混迷の中で、(1)「企業はそれ自身の利潤追求によって行動する」ということ、従って産業基盤造成は誘致の大きな条件ではあるが、それは絶対的な原因とはなり得ない、ということ、そして(2) 産業基盤造成→企業誘致の図式が周辺農漁村の住民の生活向上の方向で期待し得ない、という地域住民の離反感の芽生え、といったようなものは典型的な混迷要因であろう。

かかる混迷を経つつも、新産建設体制、したがって行政区域の立場からの広域化＝市町村合併が益々推進されつつあるのは、広域概念が斗争概念である以上けだし当然のことであろう。財政特別措置法と同じく48国会を通過した市町村の合併の特例に関する法律は地域開発上、大きな意義を持つものとして制定された。法の持つ意義の(1)として、町村合併促進法の失効後は、市の合併の特例に関する法律を除けば他は、新産業都市や工業整備特別地域の市町村合併についての特別措置があるにとどまり、あとは一般法としての地方自治法にもとづく一般の手続きがあるに過ぎなかった。そこで地域開発の進展、生活圏の拡大という市町村行政の広域化への要請という立場からすべてをこの法に吸収、「合併の困難性、合併にともなう不利益・不合理をとりぞき、合併が円滑に行われるようにするため」合併一般についての特例措置を設けたこと。(2)は(1)の内容にも重なるが、新産建設のための戦略的性格。新産建設促進法にそのための市町村合併の特別措置規定が定められているにもかかわらず、水島コンビナートを中心に7市26カ町村を合併せんとする岡山県南広域百万都市の構想が、新産都市建設と「合併」との関係があまりに明らかなための岡山、倉敷の反対にあって実現しなかった等とがあり、⁵⁾かかる抵抗を除き合併を円滑に行わんがため、即ち新産都市建設促進法による合併特別措置としてでなく、より一般化、普遍化に解消した形で合併を促進するため、新産都市建設促進法の措置による合併の予定や、あるいは合併の気運があれば2年を限時としてそれにもとづき、なおかつ未合併の「強硬派」のためにこの特例法による合併の道を開放した目的をもつと考えられる。

近時首都圏の問題が日程に大きくのぼるにいたり、31年に制定された首都圏整備法および、それにもとづく整備計画の手直しの必要がいわれ、首都圏整備法及び首都圏市街地開発区域整備法の一部を改正する法律が、6月29日に成立した。これは改正前の首都圏計画の構想が、日本経済のめざましい伸長にもとづく膨脹のエネルギーを過少評価したからという、即ち経済の発展の当然の法則を計画が見落していたのだという立場からの是正のよ

うであるが、高度経済成長が政策としてかかげたものであるならば、立法政策的立場で定立された法と平行して矛盾なく行われるべきものであった。しかるにこのような問題が生まれるにいたった原因は、時期的には後から生まれた経済政策が、首都政策をのり越えた事実と、その事実の上に立った経済優位の政策にあったことは論理的にも明瞭である。そしてそれはまた経済に対する行政の従属という形で現行法と現行基本計画の改訂が為されたところに再び問題を残すことになったのではないかと思われる。新産都市建設のための産業基盤造成が必ずしも企業の利益と一致しないための問題化が見られたと同様に、都市集中の抑制が企業利益と一致しない面からの計画の無為化という現象に対し、「都市化の傾向に対してこれを経済法則の当然の動きとして認識し、積極的な姿勢で過密都市の解決に取り組もう」という姿勢の転化をみたのである。そして整備計画における地域の広域化と合わせて、計画策定についての関係市町村の発言を間接的なものとなし、国家機関としての都県知事の策定権を確立した。このように首都圏をめぐる当面における問題はその対象「地域」の問題としてのみではなく、それをめぐる行政機構内の地すべりの現象をとまなうものであり、平行して問題化さるべきものと思われる。

この問題と関連してさらに注目しなければならないのは、臨時行政調査会答申における「わが国における行政の実態において、その改革を何よりも必要とするのは、行政における総合調整機能の確保である」とする立場から答申は内閣の統轄管理機能の充実強化のための多くの提案をなしているが、行政委員会として行政管理委員会を「総務庁」（人事、行政管理、行政監察を所掌）に付置する意見をのべている。その勧告の部分的実現として行政管理庁に付置する趣旨の行政管理委員会設置法を5月27日に公布した。臨時行政調査会が39年に答申を出すに先立ち38年8月「意見第一号」として首都圏行政の改革案を提出し、もちろん39年答申の中に盛り込まれた首都圏庁の提案が生まれたばかりの行政管理委員会によってなされた。そのような背景の下に誕生した行政管理委員会は法2条にかかけられる広汎な任務をもつのであるが、「行政に民間の意見を採り入れる」使命を帯びたこの委員会の当初に為した仕事が、首都圏庁設置の提案であったということは、きわめて象徴的に三つのことを示している。(1)は現時における首都圏問題の位置の大きさ、(2)は発足した行政管理委員会の性格そのもの、(3)は今後わが国の行政改革の実施における方向づけである。

注

- 1) 自治研究41巻10号「社会開発と国民生活」（吉岡博之），P. 60
- 2) 都市問題講座1巻，P. 239
- 3) 同，P. 236
- 4) 地方財政詳解（地方財務協会），P. 235
- 5) 「まちの政治むらの政治」（朝日ジャーナル），P. 136以下

III 「地方自治の本旨」との関連

地方自治の在り方についての一般的基本原則を明示した憲法92条における「地方自治の本旨」については、憲法では格別の説明を加えず、自明の前提としているので、その内容に関し多くの議論がなされるところであるが、立法権を拘束する、という具体的内容を除いては団体自治と住民自治の尊重であるということ以外には明確な基準は殆んどないとも

いえる。¹⁾

しかしわが国の地方自治は明治の市町村制、府県制以来のものであるが、昭和の戦争政策の発展につれて中央集権的官僚行政の強化がはかられ、18年の地方自治制の改正以来、国家の戦争目的遂行のための基本方針を地域末端に浸透せしめる有効な制度として自治体は用いられた。それは「自治」体の名に値しない国家行政の末端組織であった。明治において暫定的性格とはいえ、三新法等が一応、国民の要求を自治という形で若干採用していたにもかかわらず、軍備拡張競争にもとづく国家財政のしわよせの地方財政への負担、委任事務の増大、という形で早くから地方自治は手段化されてはいたが、終戦末期になると町内会・隣組という補助組織まで形作られて国家統制に服した。戦争への欠別を示した第9条が、制憲史の中において特異な存在を示すのと同様に、地方自治を規定した第8章も憲法に新しく登場したのは、それが制憲上の重大な理由をもつからにはかならない。したがって地方自治の中核となる「地方自治の本旨」についてもそれは一定した立場はないのであり、社会経済の変遷につれてその内容もまた変質をするという立場をとり、いわば事実上の憲法変遷を認める立場には賛成し得ない。もちろん法律の解釈というのは、背後の事情を含めた立法意志のみが探究さるべきでないのは当然であり、学理解釈にもとづくべきは言うをまたないが、戦前戦中を通じて中央集権体制を採ることによって、民主主義の政治における身近かな体験の場を否定された国民の権利として地方自治権を認めること、そこに第8章規定の積極的意義があったのであり、また旧来の官治行政のアンチテーゼとして認めるところに「地方自治の本旨」の核心もまた存すると考える。したがって「地方自治の本旨とは結局において地方自治制度の存在理由の意味であり、平に言えば、地方自治の制度を認める趣旨のことであるから、若し今後事情が変わって、例えば今次の戦争の末期にその片鱗を見た如く、地方自治を認める余地が全くない如き事態を生じた場合には、一切の地方公共団体を廃止し、すべての行政を官治行政にすることも決して憲法の禁ずるところでもなければ、又それに抵触することでもないものであって、如何なる状況の下においても必ず存置しなければならぬ地方公共団体とか、その権能に属する事務とか、それに対する国の監督の限度とか言う如きものは決して存在するものでないことは」いうまでもない。²⁾ という見解や、憲法調査会委員のとくに改憲論における多くの見解にみられるように92条は地方公共団体の組織運営について単に「地方自治の本旨」という規定を置いているのみであるから、それに沿う以上は州を設けること、府県を廃止することも法律に決め得るとなす意見は「地方自治の本旨」とは、それ自体としては内容空疎な言葉としての理解であり、憲法の基本原理からの解釈としては正当でない。民主主義を基本原理の一となす現行憲法が、先にものべた如く地方自治を過去の反省に照らして実践的に擁護することは「かような憲法体制に対する価値判断を明確に意識し、これを堅持することであり、逆にどのような形においてであれ、地方自治の後退に手を籍すことは憲法体制の崩壊への道案内をすることになるのである。」³⁾

地方公共団体の意義、種類、それをめぐる「地方自治の本旨」は制憲以来、変質と動揺を重ねてきているのは事実であり、第9条と同様に憲法動態における憲法変遷の集中的問題点となっている感があり、第9条が直接的に戦争と平和の問題に関連づけられるが如き顕在性、外面性とを具有するのに比し、市町村、府県、更に広域な事務連絡機関、機構の

改組、出先機関の権限、国と地方の財政関係の推移、事務の配分、その他実にさまざまな要素によって国と地方との関係は有機的に保たれているのである。一つまたは幾つかの要素が変化することにより全体に若干の影響を与え、それらの集積によって行政はいつかその様相を顕在的に変えてゆく。そして「学説上の対立が、ある場合には露骨に、ある場合には陰微な形で立法行政の現実にも投影しているが、その最近の問題は、広域行政をめぐる論議の中に殆ど集中化されている感がある。」⁴⁾ と言い得よう。そして広域行政論をめぐる賛否双方の立場から「地方自治の本旨」はその大義名分として正当化の根拠として引き合いに出される始末である。

そこでこの「本旨」の立場からの広域行政への評価はどうあるべきか。広域行政の語は善とか正義とかの如くそれ自体、自己完結的な一定の価値をもつものではないのは前述した如くであり、「行政的課題の広域的処理の問題も、まず第一にそこに基本的な広域行政への要請の存在すること、しかし同時にまた地域を規正するような要素も存在していることを無視しては問題の正しい処理が出来がたい。」⁵⁾ という意見はその限りにおいては正当であるが、つづいて同一論者が水行政の広域的処理に関し、「河川法の改正という政策はほとんど至上命令のように見える。それに反対することは近代行政の本質を理解しない頑迷固陋な立場だという非難を免れない。」⁶⁾ という結論を導き出すにはそこにかなり論理の飛躍がみられる。というのは水行政については同一論集においても、「各府県の利害の対立が治水および利水の両面における総合的な計画と一貫した対策の樹立を妨げていることは事実であるとしても、他方、河川をめぐる中央所管官庁相互間のセクショナリズムが地方における総合的な河川行政の実施に支障をきたしていることも事実である。」⁷⁾ という見解を頑迷固陋というべきか。前時代的であると批判を加え、効率化の立場で推奨するものであっても、視点を変えて現行制度から出てくる現象面での欠陥も、それを是正することが、効率化から出てくる欠陥を助長するようなものになってはならない。まして水行政の効率化＝水資源開発による利水の便ということが、直接的に地域住民に奉仕する、という保障と共に行われるべきであるのは当然である。

憲法が地方自治を保障しているのは、「地方自治がそれ自体絶対的な価値をもっているからではなく、地方自治の本旨にもとづく地方公共団体の組織と運営こそが地域的な社会共同体の自治目的に合するのみならず、それを越えて存在する国家の統治目的に合するから」となし、「地方自治を絶対的なものとし、国家的な見地からする制約を一切否定する趣旨とは解せられない。」⁸⁾ という見地をどの程度にまで採用するのか、あるいは採用しないのかにかかわりなく、現代の行政に住民の要請に対応すべき全国的性格をもったものが増大してきているのは事実であり、国家責任における領域の増大、福祉行政の志向は国家領域の行政の増大、という現象を予定する。しかしわが国の国家行政は、いかに「現代福祉国家」論をかかげても、福祉行政でないのはⅡにおいて具体的にのべたことから思料されるものであり、またいかに福祉行政の志向が国家行政の増大をいみするといっても、new centralization の方向が福祉行政の方向ではあり得ない。先にもふれたように「広域行政」の論議が「福祉行政」の立場で、支配の側から強調されているのであるが、多くの先進西欧資本主義国の採用している福祉国家論（新資本主義）——ある程度の富の再配分による階級対立の緩和——それが明治になって近代国家を急速に形成せんがた

め思想的には官尊民卑を強く進めつつ形式的には近代立憲国家、法治国家を推進してきたと同じように、今また名目的には西欧型現代福祉国家をひょう傍し、内容においては支配の執行権の強化のための土台を与えるという側面が濃い⁹⁾。そしてまたわが国の現実の「現代福祉国家」論から云われる多くの施策が、住民観念としての福祉国家観、福祉行政観との間に離反現象を生じつつあることを考えると¹⁰⁾、特にこの点については慎重でなければならない。

国家政治および行政における民主主義の側面と、支配の側の権力志向とが複合して「政策にもとづく政治」＝政党化現象の増大という傾向を辿りつつあるが、それに対応して、「民主主義の教室」であるところの地方自治の場であるところの市町村や府県の政治にもまた、それが「行政の基礎的単位」であると評価すると否とを問わず、政党化の現象は顕著になりつつある。その側面からまた逆に、自治体と国家の間における関連が増大（それが国家行政に密着する場合にしろ、対立する場合にしろ）しつつあることが判断されるのであり、まさにその意味では、「民主主義の教室」であるがゆえに、地方自治は無政党、無党派的であるべきだ、とかっては心象化され、きわめて牧歌的に把握されていた自治体の性格も現在では内面的に変革しつつあると思われる。しかしそうした現象はもちろん自治体の側からだけの独自の要因にもとづくものではなく、国家行政の側からの広域支配による効率統治→集権体制への志向、「ある場合には露骨に陰微に」推進される広域化への行政変遷が、その経過の中で自治体を国家に密着せしめる側面、あるいは、自己保存の防衛の姿勢が、結果においてはかえって政治のパターンの上で国家のそれと類似する方向をとるという側面、さまざまな側面を抱きつつ自治体はその牧歌性を失ってきているといえよう。自治体と国家との関係はいま一度、国家論の立場から独自のテーマとしてその静態動態が、総合的に考察されなければならない時と思われる。

地方自治の危機ということが戦後つねに問題にされてきた中で、今日ほど余ゆうのない状態でこの問題を考えねばならない時はないと思われる。事務事業や財源の配分について常に地方自治とは何ぞやという事が問題にされてきたのであるが、広域行政需要変遷の側面から現実には経営の側の要請を中核とし、あるいはその手直し、という形で行政の広域化、地方自治の面における憲法変遷という事態にまで発展している点についてはすでにふれた。本稿でふれた「広域開発」の立場がなくても、もちろんわが国の行政、そして区域の問題が、完全、適正なものでなく手直しを要求されるべき多くの欠陥を持っていることは言うをまたない。事務事業、財源の配分について、あるいはその他、今後に残された問題は多い。しかしここでは「民生と国力の現状からみて不相応ないしは過剰とさえ思われる生産につながる公共投資が行われる一方、先進諸国における自生的、自治的な広域行政方式を採用するいとまもないほど行政の広域化が急がれている現実」¹¹⁾に焦点を合わせて小論を作成した。「広域化は時代のムードだ」「知事公選制においては知事が住民の歓心を買おうとする傾向があまり好ましくないから変えるべきだ」という理論、あるいは自治団体の自治能力に対する過少評価から中央の進出をまとうとする安易な一般的態度がみられ、それがまた上に引用した「現実」を導入している側面も見逃すべきでないであろう。

注

- 1) ジュリスト289号「地方自治」(成田頼明), P. 264
- 2) 憲法と地方自治(柳瀬良幹), P. 14
- 3) 小林孝輔・星野安三郎編日本国憲法思考, P. 310
- 4) ジュリスト300号「地方公共団体の意義」(和田英夫), P. 55
- 5) 広域行政論「広域行政と地方自治」, P. 26
- 6) 同 P. 27
- 7) 同 P. 35
- 8) 註解日本国憲法下巻(25年発行初版), P. 96
- 9) 現代法1巻「現代法の問題状況」, P. 61
- 10) 法律時報421号「地方自治」(阿利莫二), P. 149
- 11) 自治研究41巻2号「憲法と地方自治」(河合義和), P. 79

(高知女子大学 法学研究室)